

PAOLO MEUCCI
(Funzionario della Commissione Trasporti
e Turismo del Parlamento Europeo)

LA RETE INTEGRATA EUROPEA DEI TRASPORTI DEL XXI SECOLO

SOMMARIO: Introduzione. - 1. Considerazioni generali. - 2. Realizzazioni della politica comune dei trasporti (PCT). - 3. Normative comunitarie applicate al trasporto. - 3.1. *Aiuti di Stato ed obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico*. - 3.2. *Regole di concorrenza*. - 4. La politica comune dei trasporti da oggi al 2000. - 5. Trasporti su strada. - 6. Reti transeuropee. - 7. Navigazione interna. - 8. Ferrovia. - 9. Trasporto aereo. - 10. Sicurezza. - 11. Trasporto inermale. - 12. Trasporto marittimo.

Introduzione.

L'affermarsi di nuovi enti politici ha portato storicamente a corrispondenti adeguamenti dell'infrastruttura degli scambi e della comunicazione, e ciò a sua volta ha contribuito a consolidare i nuovi enti. Si può pensare alla rete di "*viae Romanae*" dirette a Roma, alla maniera in cui le reti stradali e ferroviarie hanno consolidato nel XIX e XX secolo gli Stati nazione dell'Europa o al ruolo che hanno avuto le ferrovie nello sviluppo e nella coesione degli Stati Uniti nell'ultimo secolo. La sempre crescente unità tra i paesi dell'Europa occidentale dopo la seconda guerra mondiale ha creato negli ultimi anni la domanda di reti transeuropee efficienti.

Questa domanda corrisponde ad effettive necessità economiche e sociali. La giustificazione delle reti transeuropee è stata espo-

sta nel Libro bianco della Commissione “Crescita, competitività, occupazione”:

- maggiore crescita economica;
- migliore funzionamento del mercato interno;
- migliore competitività;
- maggiore coesione economica e sociale;
- migliore qualità della vita;
- minore inquinamento;
- integrazione più agevole dei nuovi membri dell’Unione;
- migliori collegamenti tra l’Unione e i suoi vicini.

La richiesta di efficienti reti transeuropee (*trans-European networks* – TEN) proviene dai cittadini, come singoli e come agenti economici. Essi desiderano vivere e lavorare in un ambiente economicamente sostenibile che consenta loro di commerciare, comunicare e viaggiare in tutta l’Unione e nei suoi paesi confinanti, nella maniera più agevole, rapida e meno costosa possibile.

L’art. 129B del Trattato stabilisce, in tema di reti traseuropee, il principio della interconnessione ed interoperabilità delle reti nazionali ed il successivo art. 129C gli dà attuazione, prevedendo che la Comunità “intraprenda ogni azione che si rilevi necessaria per garantire l’interoperabilità delle reti, in particolare nel campo dell’armonizzazione delle norme tecniche”. La nozione di interoperabilità assume una posizione centrale nella politica delle reti e, sebbene non sancita da norme dei trattati, anche in quella comune dei trasporti: anzi proprio in questa la nozione in argomento è stata formulata prima della sua sanzione al più elevato livello normativo.

Essa si inserisce logicamente nel concetto di “mobilità sostenibile” a sua volta derivato da quello di “sviluppo sostenibile” proprio della politica ambientale.

Mobilità sostenibile non è tuttavia la sola compatibilità del trasporto, che è un’attività particolarmente inquinante, con l’ambiente, ma è soprattutto un principio di organizzazione del sistema dei trasporti, che si prefigge l’ottimizzazione del consumo di

energia, dei tempi, delle percorrenze e delle condizioni di trasporto. Il trasporto combinato e l'interoperabilità sono, sul piano sistemico, gli strumenti della mobilità sostenibile. Essi rappresentano, nella loro formulazione originaria, due gradi di intermodalità, cioè di integrazione dei modi. Il primo consiste nella facilitazione del trasporto dei carichi da un mezzo all'altro mediante il coordinamento delle specifiche tecniche dei veicoli e delle attrezzature sia mobili, che fisse: ad esempio l'impiego di "container" e l'adeguamento dei mezzi di trasporto a tali strumenti rientra nel trasporto combinato. L'interoperabilità consiste nel facilitare la connessione tra i diversi modi mediante infrastrutture, procedure e sistemi operativi integrati con particolare riferimento a quelli informatici o di navigazione satellitaria, orari e percorsi integrati.

1. Considerazioni generali.

I trasporti costituiscono un'industria in crescita. La loro evoluzione dipende dall'evoluzione dell'economia nel suo complesso. Nonostante le variazioni a livello regionale e lo sviluppo dei vari modi, la domanda di trasporto è aumentata praticamente senza interruzione dagli anni '70 ad oggi. Generalmente, tale domanda, sia per il trasporto merci che passeggeri, aumenta parallelamente al PIL. Dal '70 ad oggi la crescita economica annua nella Comunità si è attestata intorno al 2,6% in termini reali. Nel corso dello stesso periodo, i servizi di trasporto sono aumentati ad un tasso medio del 2,3% per le merci e del 3,1% per i passeggeri.

Fattori principali di questa crescita sono:

- l'industria manifatturiera si è spostata dai centri urbani ai nuovi insediamenti industriali, con conseguente dispersione delle attività dal '70 ad oggi;
- il cambio dei metodi di produzione dell'industria manifatturiera, con una conseguente riduzione delle scorte di magazzini.

no e riduzione delle singole partite con aumento della frequenza di spedizione;

- l'aumento della quota di mercato detenuta dal terziario e dalle sue imprese dislocate in più siti ha prodotto un rapido aumento della mobilità dei lavoratori;
- l'aumento del reddito disponibile ed il cambio della situazione demografica hanno incrementato il numero di auto di proprietà per vacanze o per semplice piacere.

Questa tendenza generale ad un aumento della domanda è destinata a persistere se continua la crescita economica.

Relativamente al traffico merci l'attività di trasporto è aumentata ben oltre il 50% negli ultimi 20 anni, grazie soprattutto al trasporto su gomma:

- il volume di trasporto per via navigabile interna è aumentato leggermente in termini assoluti, mentre è calata di 1/3 la sua quota relativa, attestandosi nel 1990 sul 9,2%;
- il trasporto su rotaia si è ridotto del 15% in termini assoluti: la sua quota relativa è passata da 28% al 15,4%, sempre nel 1990;
- il trasporto in condotte è aumentato leggermente in termini assoluti, mentre la sua quota relativa è scesa al 5,5%;
- il trasporto su gomma è più che raddoppiato in termini assoluti e costituisce ora il 70% circa delle attività di trasporto complessive.

Al trasporto merci su strada si ricorre soprattutto per le brevi distanze: il 66% delle merci trasportate deve percorrere distanze non superiori a 50 Km., il 20% compie itinerari fra 50 e 150 Km., mentre solo il 14% effettua tragitti superiori.

In assenza di una nuova politica d'interventi, il fenomeno di crescita continuerà ad interessare solo ed esclusivamente il trasporto di merci e passeggeri su strada.

Infatti nei mercati di trasporti, in cui tutti i modi sono in concorrenza fra loro, vari elementi contribuiscono alla scelta della for-

ma di trasporto: flessibilità, velocità, affidabilità, frequenza e prezzo sono probabilmente i più importanti ed hanno avvantaggiato fino ad oggi i trasporti su strada.

Per modificare questa situazione, secondo la Commissione europea si dovrebbero ridurre le differenze di prezzo, incorporando nelle tariffe i costi esterni e infrastrutturali oggi non calcolati, nonché migliorare la qualità del servizio offerto nel trasporto intermodale.

Dal punto di vista dell'economia i servizi di trasporto nell'Europa dei 12 hanno costituito il 4% circa del PIL, con un numero globale di dipendenti pari al 4-5% della forza lavoro complessiva. Nel 1991, risultavano occupate circa 5,6 milioni di persone.

L'industria produttrice di materiale di trasporto è seconda per giro d'affari allo sola industria alimentare.

Se da un lato la domanda di trasporto è aumentata dall'altro gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto terrestre in Europa, espressi come percentuale del PIL, sono calati dall'1,5% degli anni '70 all'1% per tutti gli anni '80. Le strade hanno avuto una quota di poco superiore al 66% degli investimenti totali.

2. Realizzazioni della politica comune dei trasporti (PCT).

La PCT è stabilita come una delle azioni che la Comunità deve realizzare, all'art. 3 lettera f) del Trattato sull'Unione europea. Inoltre si dedica un Titolo intero, il IV, ai trasporti (artt. 74-84).

Ciò significa che i trasporti, fin dall'inizio, sono stati visti come un settore economico, che pur avendo stretti legami con gli altri settori, deve però essere regolato in funzione delle sue proprie esigenze.

Gli obiettivi fondamentali di detta PCT coincidono con quelli generali dell'Unione europea. Cioè promuovere lo sviluppo armonico ed equilibrato delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica nel rispetto dell'ambiente, un rendimento economico il più possibile armonizzato, un alto livello di occupa-

zione e protezione sociale, qualità e condizioni di vita più elevate, e, infine una maggiore solidarietà e coesione economica e sociale.

Perché una PCT?:

- importanza dei trasporti nell'economia della II metà del XX secolo;
- tutti gli Stati membri hanno regolato legislativamente il settore dei trasporti, per cui per giungere ad una sua integrazione si è reso assolutamente necessario l'introduzione di norme coordinate a livello europeo;
- motivi sociali dovuti alla disparità enorme nella dimensione delle imprese, con conseguenti problemi di concorrenza spesso a detrimento delle condizioni di lavoro dei lavoratori;
- particolarità della struttura dell'offerta e della domanda: la concorrenza ha luogo non solo fra i diversi modi di trasporti ma anche all'interno di ciascun modo;
- l'inelasticità tanto dell'offerta che della domanda di prestazioni di trasporto, con conseguente instabilità dei prezzi e successivi interventi per limitare la libera fissazione dei prezzi come della capacità;
- l'equa imputazione dei costi d'utilizzo delle infrastrutture.

Il contenuto della PCT si è svolto sostanzialmente in 3 tappe, attualmente stiamo entrando nella 4° tappa.

1° Periodo

Integrazione del Mercato dei trasporti
(1958 – 1972)

Con il Memorandum della Commissione del 10 aprile 1961 sugli orientamenti da dare alla PCT si stabilirono i tre obiettivi:

- 1) eliminare gli ostacoli posti dai trasporti alla realizzazione del Mercato comune;
- 2) integrare i trasporti comunitari (attuare la libera prestazione dei servizi dei trasporti);

3) dare un'organizzazione generale al sistema dei trasporti.

Tali obiettivi si sarebbero attuati mediante cinque principi:

- uguaglianza di trattamento fra imprese e modi di trasporto nonché nei confronti degli utenti;
- autonomia finanziaria delle imprese;
- libertà di azione delle imprese;
- libera scelta del mezzo di trasporto da parte dell'utente;
- coordinazione degli investimenti per infrastrutture (poteri pubblici) e materiali (imprese).

Per la realizzazione del 1° obiettivo di eliminazione degli ostacoli alla realizzazione del mercato comune:

- l'art. 79, par. 1 del Trattato prevede l'abolizione, nel traffico interno della Comunità, delle discriminazioni nei confronti dei vettori degli altri Stati membri in materia di prezzi e condizioni di trasporto;
- l'art. 80 vieta sostegni o protezioni statali sui prezzi e sulle condizioni di trasporto;
- l'art. 81 prevede la revisione delle tasse o dei canoni percepiti da un vettore al passaggio delle frontiere;
- le norme (artt. 85 e 86 del Trattato) in tema di concorrenza sono applicabili ai trasporti;
- le norme sugli aiuti di Stato (artt. 92 e 93 del Trattato) si applicano ai trasporti, salvo la compatibilità (stabilita all'art. 77) degli aiuti richiesti dalla necessità del coordinamento dei trasporti o del rimborso delle servitù di servizio pubblico.

Circa il 2° obiettivo relativo alla realizzazione del mercato integrato dei trasporti, sono necessarie norme comuni per i trasporti internazionali in materia di:

- contratto uniforme di trasporto internazionale su strada;
- libertà di transito ed aumento dei contingenti bilaterali e conseguente creazione di un contingente comunitario;

- regime e pubblicità dei prezzi;
- fiscalità armonizzata del settore dei trasporti;
- condizioni di lavoro e sicurezza sociale nonché armonizzazione dei pesi e delle dimensioni dei veicoli;
- ravvicinamento regole di sicurezza stradale ed obbligo della RCA.

Per i trasporti nazionali è invece necessario abolire ogni discriminazione e restrizione contraria alla libera prestazione dei servizi ed alla libertà di stabilimento.

L'ultimo obiettivo relativo all'armonizzazione necessaria nel sistema dei trasporti per giungere ad un regime di sana concorrenza prevede:

- misure tariffarie;
- controllo e pubblicità dei prezzi e delle condizioni di trasporto;
- aumento dei contingenti ed il controllo dell'accesso alla professione;
- adattamento delle forme di gestione ed organizzazione delle imprese dei trasporti;
- coordinamento degli investimenti;
- costi d'infrastruttura e tasse stradali;
- condizioni sociali.

2° Periodo

Un sistema comune di trasporti
(1973 - 1981)

In una Comunicazione del 25 ottobre 1973 relativa allo sviluppo della PCT, la Commissione conferma gli orientamenti:

- eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione dei servizi di trasporto;
- armonizzazione del quadro in cui si svolgono le attività delle imprese nonché dei modi di trasporto;

- misure di controllo delle regole di mercato.

Si traccia un legame sempre più stretto fra la PCT ed altre politiche comunitarie come la sociale, dell'ambiente, la regionale.

Si passa dal contingentamento delle autorizzazioni di trasporto alla sorveglianza della capacità con interventi solo in casi di perturbazioni gravi del mercato.

Si sopprimono gradualmente i limiti alla libera formazione dei prezzi del trasporto.

Si estendono al trasporto per conto proprio le misure di liberalizzazione.

3° Periodo

Verso una nuova politica dei trasporti
(1983 – 1992)

Nella Comunicazione dell'11 febbraio 1983 verso una nuova politica comune dei trasporti terrestri, la Commissione afferma che la PCT dovrà assicurare la mobilità rapida, regolare, efficace ed economica di persone e beni, divenendo fattore d'integrazione economica.

Vengono mantenuti gli obiettivi fissati, concentrandosi sulle misure tendenti ad accrescere la produttività e l'efficacia in materia di costi di ciascun modo di trasporto nonché a contribuire così al rafforzamento del mercato intracomunitario.

È in questo periodo che si colloca la sentenza della Corte di giustizia nella causa 13/83, Parlamento/Consiglio, ricorso in carenza sollecitato dal Parlamento, che constata l'inadempimento del Consiglio per non avere fino ad allora ancora attuato una politica comune dei trasporti.

Infine il Libro bianco sul mercato interno del 92 fissa un calendario preciso per l'adozione degli atti necessari, anche per la PCT, alla realizzazione del mercato unico.

4° Periodo

Sviluppo futuro della PCT – Per una mobilità sostenibile.
(1993 – 2000)

La PCT da politica destinata a completare il mercato unico mediante l'eliminazione di barriere alla libera prestazione dei servizi, a politica di più ampia portata volta a garantire il corretto funzionamento dei sistemi di trasporto comunitari, assicurando una mobilità sostenibile e tenendo presenti le nuove sfide con cui si confronterà.

3. Normative comunitarie applicate al trasporto.

3.1. Aiuti di Stato ed obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico.

Gli artt. 92 a 94 del Trattato in tema di aiuti concessi dagli Stati si applicano al settore trasporti per cui:

- sono compatibili con il mercato comune:
 - 1) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori;
 - 2) gli aiuti per i danni sofferti per calamità naturali o altri eventi eccezionali.
- possono essere compatibili:
 - 1) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni povere;
 - 2) gli aiuti per realizzare importanti progetti d'interesse comune o per rimediare ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
 - 3) gli aiuti allo sviluppo di talune attività o regioni economiche;
 - 4) gli aiuti alla cultura; altri aiuti decisi dal Consiglio;
 - 5) altri aiuti decisi dal Consiglio.

L'art. 77 del Trattato dichiara compatibili gli aiuti richiesti dalla necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio. Questa norma è stata quindi sviluppata mediante normative comunitarie.

Il Regolamento (CEE) n° 1191/69 del 26.6.1969 fissa l'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla *nozione di servizio pubblico* nel settore dei trasporti terrestri.

Si stabilisce l'obbligo di tariffe stabilite coercitivamente dai pubblici poteri, contrarie all'interesse commerciale dell'impresa, per motivi sociali al fine di garantire la fornitura di servizi di trasporto sufficienti in certe condizioni. Si prevedono metodi comuni di compensazione.

Il Regolamento (CEE) n° 1107/70 del 4 giugno 1970 fissa le condizioni alle quali si possono concedere *aiuti al settore del trasporto terrestre*.

Le misure nazionali ammesse, con obbligo della loro comunicazione alla Commissione, sono:

- a) aiuti alle ferrovie per compensare gli oneri aggiuntivi che sostengono rispetto ad altre imprese di trasporto;
- b) aiuti ad imprese che hanno a loro carico spese d'infrastruttura da esse utilizzate che imprese concorrenti non sopportano (in vigore fino a quando sarà realizzata l'armonizzazione comunitaria dei costi dell'infrastruttura);
- c) aiuti alla R & S sperimentale di forme e tecniche di trasporto più economiche per la collettività;
- d) aiuti destinati ad eliminare una sovraccapacità comportante gravi difficoltà strutturali;
- e) infine con il Regolamento (CEE) n° 543/97 del 17 marzo 1997: aiuti, sino al 31 dicembre 1997, destinati allo sviluppo del combinato: investimenti nell'infrastruttura, nel materiale fisso e mobile necessario al trasbordo, in materiali di trasporto combinato, oppure per i costi derivanti dalla gestione di servizi di combinato in transito attraverso paesi terzi.

Esempio del Credito d'imposta agli Autotrasportatori italiani, Decreto Ministeriale del 28 gennaio 1992 (Decisione della Commissione 93/496/CEE del 9 giugno 1993).

Al fine della trasparenza la Commissione nel Libro Bianco sulla PCT conta effettuare un inventario degli aiuti esistenti a beneficio di tutti i modi di trasporto, che consenta una valutazione periodica della portata e del tipo di finanziamenti pubblici ai trasporti. La Commissione proporrà anche misure atte ad accrescere, dove necessario, la trasparenza dei conti finanziari degli enti responsabili della fornitura di infrastrutture e servizi di trasporto.

Comunque, in considerazione che il trasporto su gomma soffre in alcuni Stati membri di gravi problemi di adattamento alla concorrenza in un mercato di portata comunitaria e per evitare crisi devastanti, la Commissione si è impegnata a gestire e sostenere il processo di adattamento, riesaminando sia le condizioni di accesso alla professione di autotrasportatore che i regimi per garantire la conformità con le condizioni di rilascio delle licenze e di controllo tecnico dei veicoli, con la finalità di modernizzare il settore.

3.2. Regole di concorrenza.

Gli articoli da 85 a 90 del Trattato sono applicabili anche alle imprese di trasporti. Essi sono stati sviluppati da norme comunitarie.

Con il Regolamento (CEE) n° 1017/68 del 19 luglio 1968 si è data applicazione alle regole di concorrenza nel settore dei trasporti.

Sono dichiarati incompatibili con il Mercato comune tutti gli accordi fra imprese, tutte le decisioni d'impresa e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano l'effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune in particolare:

- fissare direttamente o indirettamente i prezzi o le condizioni di trasporto;
- limitare o controllare l'offerta di trasporto, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;
- ripartire il mercato dei trasporti;

- applicare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti nei rapporti commerciali con gli altri contraenti a loro pregiudizio;
- subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che non abbiano nessun nesso con la prestazione di trasporto.

Una eccezione è fatta per gli accordi relativi a miglioramenti o cooperazione tecnica così come per i raggruppamenti di piccole o medie imprese.

La Commissione ha poteri importanti per verificare ed infliggere ammende, non penali, alle imprese. La Corte di giustizia è competente per i ricorsi contro le decisioni della Commissione.

4. La politica comune dei trasporti da oggi al 2000.

Senza un efficiente – da un punto di vista degli utilizzatori e dell'ambiente – accessibile e competitivo sistema di trasporti, l'intera società ed economia dell'Unione Europea non potrà continuare a svilupparsi armonicamente ed in modo equilibrato; non si avrà una crescita sostenibile e non inflazionistica nel rispetto dell'ambiente; non si giungerà ad un alto livello di occupazione e protezione sociale, ad una qualità e a condizioni di vita più elevate; non si otterrà infine una maggiore solidarietà e coesione economica e sociale. In una parola non si raggiungerebbero gli obiettivi fondamentali dell'UE.

Per rispondere a tali sfide la Commissione, già alla fine del 1992, presentò il Libro Bianco per lo sviluppo futuro della Politica Comune dei Trasporti¹ che, attraverso un approccio globale, analizzò i pesanti disequilibri che il sistema dei trasporti deve sopportare, conseguenza anche di una mancanza di strategia comunitaria e di armonizzazione a livello europeo.

¹ COM (92) 494 - C3-1/93.

Nell'ultima parte del Libro Bianco la Commissione proponeva un programma d'azione volto a potenziare ulteriormente la PCT in 5 settori fondamentali:

- sviluppo ed integrazione dei sistemi di trasporto comunitari in base al mercato interno;
- sicurezza;
- protezione ambientale;
- dimensione sociale;
- relazioni esterne.

Su detto Libro Bianco il Parlamento si è espresso a due riprese. Innanzitutto nella Risoluzione interlocutoria del 27 maggio 1993 sul Libro Bianco per lo sviluppo futuro di una Politica Comune dei Trasporti² e poi nella sua Risoluzione del 18 gennaio 1994 sullo sviluppo futuro della Politica Comune dei Trasporti³. Il Consiglio dell'UE, da parte sua, esprime il suo parere nelle sue Conclusioni il 7/8 giugno 1993⁴.

In particolare il Parlamento chiese alla Commissione un programma legislativo quadro pluriennale con l'indicazione di un calendario di priorità per le misure da aggiornare attraverso programmi annuali.

Per rispondere a tali richieste la Commissione presentò il Programma d'Azione PCT (1995-2000)⁵. Esso comprende politiche e iniziative in tre settori fondamentali con un calendario indicativo delle misure:

- miglioramento della qualità attraverso la realizzazione di sistemi di trasporto integrati che utilizzino tecnologie avanzate, contribuendo così agli obiettivi della protezione ambientale e

² GU C 176 del 28.6.93, pag. 164.

³ GU C 44 del 14.2.94, pag. 53.

⁴ Communiqué de Presse 7039/93 (Presse 94 – G) du Conseil.

⁵ COM (95) 0302 – C4-0351/95.

della sicurezza (sono previste almeno 40 nuove iniziative nel biennio 1995-1996 e 28 dal 1997 al 2000 ed oltre).

- miglioramento del funzionamento del mercato unico promuovendo servizi di trasporto efficienti, garantendo la scelta del modo di trasporto da parte degli utenti e preservando le normative a carattere sociale (sono previste 23 azioni nel biennio 1995-2000 e 8 dal 1997 al 2000 e oltre).
- lo sviluppo della dimensione esterna, migliorando la qualità dei collegamenti dei trasporti fra l'UE ed i paesi terzi, favorendo l'accesso delle imprese comunitarie ai mercati dei trasporti di altri paesi del mondo (sono previste 11 azioni nel 1995-1996 e 4 dal 1997 al 2000 e oltre).

Tale programma d'azione PCT constata anche come 38 proposte legislative sono tuttora pendenti (allegati III), nonché predispone un allegato V, concernente le risorse di bilancio per la realizzazione della PCT dal 1995 al 1999 (praticamente nel '99 l'unica linea di bilancio esistente per i trasporti sarà quella delle Reti trans-europee trasporti con 495 Milioni di ECU). Infine l'Allegato IV presenta gli altri settori di competenza comunitaria che hanno una particolare incidenza per i trasporti (come le regole di concorrenza, i vari Fondi comunitari, il turismo ecc.).

Di seguito esaminiamo quelle che sono le realizzazioni fino ad oggi.

5. Trasporti su strada.

- Si sono armonizzati i criteri – d'ora in poi qualitativi – per accedere al mercato dei trasporti internazionali di merci su strada (Regolamento (CEE) n. 881/92⁶, prevedendo anche un meccanismo comunitario in caso di crisi (Regolamento (CEE) n. 3916/90⁷).

⁶ GU L 95 del 9.4.92, pag. 1.

⁷ GU L 375 del 31.12.90.

- Si è liberalizzato timidamente il noleggio dei veicoli senza conducenti per il trasporto di merci (Direttiva 84/747/CEE⁸ e Direttiva 90/398/CEE⁹).
- Si è prevista l'attuazione scaglionata della liberalizzazione del cabotaggio nel trasporto di merci a partire dal 1° luglio 1998 per conto proprio e per conto terzi (Regolamento (CEE) n. 3118/93¹⁰ e Regolamento (CE) n. 792/94¹¹).
- Si è liberalizzato e armonizzato il servizio di trasporto internazionale passeggeri su strada (Regolamento (CEE) n. 684/92¹²).
- A partire dal 1° gennaio 1996 era prevista la liberalizzazione del cabotaggio passeggeri, sotto forma di servizi non regolari (Regolamento (CEE) n. 2454/92¹³). Questo regolamento è stato annullato dalla Corte di Giustizia con la Sentenza del 1° giugno 1994 nella Causa C-388/92, in quanto il Consiglio non aveva riconsultato il Parlamento prima di decidere su un testo sostanzialmente diverso da quello su cui si era espresso il PE.
- I requisiti per l'accesso alla professione di vettore comunitario di merci o passeggeri sono stati armonizzati con il reciproco riconoscimento dei diplomi (Direttiva 89/438/CEE¹⁴).
- Si è iniziato timidamente ad armonizzare le condizioni di concorrenza fiscale, relativamente alle tasse sui veicoli commerciali ed ai pedaggi per l'uso delle infrastrutture (Direttiva 93/89/CEE¹⁵). Anche questo provvedimento è stato annullato dalla Corte di Giustizia con la Sentenza del 5 luglio 1995 nella Causa C-21/94, per la mancata riconsultazione del PE, esattamente come nel caso cabotaggio passeggeri.
- Esiste un'armonizzazione sociale relativa ai requisiti degli equipaggi dei veicoli di più di 3,5 t nonché dei periodi di guida

⁸ GU L 335 del 22.12.84, pag. 72.

⁹ GU L 202 del 31.7.90, pag. 46.

¹⁰ GU L 279 del 12.11.93, pag. 1.

¹¹ GU L 92 del 9.4.94, pag. 13.

¹² GU L 74 del 20.3.92, pag. 1.

¹³ GU L 251 del 29.8.92, pag. 1.

¹⁴ GU L 212 del 22.7.89, pag. 1.

¹⁵ GU L 279 del 12.11.93, pag. 32.

- e di riposo (Regolamento (CEE) n. 3820/85¹⁶), controllati questi ultimi con il cosiddetto tachigrafo (Regolamento (CEE) n. 3821/85¹⁷). Si sono inoltre previste norme minime per uniformare i controlli delle regole sociali (Direttiva 88/599/CEE)¹⁸.
- Sono stati armonizzati i pesi e le dimensioni dei veicoli pesanti (Direttiva 85/3/CEE¹⁹).
 - Si è liberalizzato il regime tariffario nel trasporto fra Stati membri (Regolamento (CEE) n. 4058/89²⁰) ed armonizzate le imposte sui servizi trasporto (6^a Direttiva IVA n. 77/388/CEE²¹).
 - Si è applicata la nozione di servizio pubblico per lo stabilimento delle tariffe nei trasporti su strada (Regolamento (CEE) n. 1191/69²²).
 - Si è creato un sistema d'osservazione dei mercati dei trasporti terrestri (Risoluzione Consiglio 92/C 86/04).

In tema di sicurezza stradale si sono armonizzati:

- la revisione tecnica dei veicoli obbligatoria (Direttiva 77/143/CEE modificata varie volte²³);
- la profondità dei battistrada dei pneumatici (Direttiva 89/459/CEE²⁴);
- le cinture di sicurezza obbligatorie per i veicoli con meno di 3,5 ton (Direttiva 91/671/CEE)²⁵;
- la patente di guida comunitaria (Direttiva 2^a 91/439 CEE²⁶);

¹⁶ GU L 370 del 31.12.85, pag. 1.

¹⁷ GU L 2 del 3.1.86, pag. 14

¹⁸ GU L 325 del 29.11.88, pag.55

¹⁹ GU L 2 del 3.1.85, pag. 14

²⁰ GU L 390 del 30.12.89, pag.1

²¹ GU L 145 del 13.6.77, pag. 1

²² GU L 156 del 28.6.69, pag.1

²³ GU L 47 del 18.2.77, pag. 1

²⁴ GU L 226 del 3.8.89, pag.4

²⁵ GU L 373 del 31.12.91, pag. 26

²⁶ GU L 237 del 24.8.91, pag. 1

- i limitatori di velocità dei veicoli pesanti (Direttiva 92/6/CEE²⁷).

È stato adottato oltre un centinaio di direttive d'armonizzazione per la costruzione dei veicoli tese anche a migliorarne la sicurezza.

Per quanto concerne la dimensione esterna dei trasporti terrestri, sono stati firmati e sono in vigore gli Accordi di transito con la Svizzera²⁸ e l'Austria²⁹ (con la sua entrata nell'UE l'Accordo di transito è stato inserito come deroga transitoria³⁰). Altri accordi in tema di trasporti terrestri e di miglioramento delle infrastrutture esistenti sono stati conclusi con l'Ungheria³¹, la Repubblica Ceca e Slovacca³². Una libertà di transito reciproca è stata conclusa recentemente con la Slovenia³³, con un Protocollo finanziario per l'ammodernamento delle infrastrutture³⁴.

Sono stati armonizzati i limiti di emissioni gassose per i veicoli commerciali e passeggeri:

- a benzina: per le autovetture sono stabiliti limiti molto restrittivi dalla Direttiva 94/12/CE³⁵, mentre per i veicoli commerciali leggeri o per il trasporto di passeggeri tali limiti, un po' meno restrittivi, sono contenuti nella Direttiva 93/59/CEE³⁶.
- diesel: per tali veicoli i limiti di emissioni sono contenuti nella Direttiva 91/542/CEE³⁷.

²⁷ GU L 57 del 2.3.92, pag. 27.

²⁸ GU L 373 del 21.12.92, pag. 26.

²⁹ GU L 373 del 21.12.92, pag. 4.

³⁰ Vedi protocollo 9 dell'Atto di Adesione Austria-UE (GU C 241, 29.8.94, pag. 361).

³¹ GU L 407 del 31.12.92, pag. 47.

³² GU L 407 del 31.12.92, pag. 56.

³³ GU L 189, del 29.7.93, pag. 160.

³⁴ GU L 189 del 29.7.93, pag. 152.

³⁵ GU L 100 del 19.4.94, pag. 42.

³⁶ GU L 186 del 28.7.93, pag. 21.

³⁷ GU L 295 del 25.10.91, pag. 1.

6. Reti transeuropee.

Le reti transeuropee di trasporto rappresentano un elemento chiave della politica europea dei trasporti. Il loro scopo è di rafforzare l'integrazione della Comunità, agevolare la libera circolazione delle persone e delle merci e di collegare meglio le regioni periferiche a quelle centrali. Esse possono inoltre contribuire alla riduzione della disoccupazione e imprimere decisivi impulsi di crescita all'intera economia. Infine, grazie alle reti transeuropee sarà possibile garantire un traffico di persone e di merci sostenibile nel tempo, a condizioni il più possibile compatibili sul piano sociale e ambientale, e combinare fra loro le varie modalità di trasporto sfruttandone gli specifici vantaggi.

Il titolo XII del Trattato CE, dedicato alle reti transeuropee, comprende gli articoli seguenti:

- a) l'articolo 129 B, che fissa gli obiettivi cui deve contribuire lo sviluppo delle reti;
- b) l'articolo 129 C, che precisa in particolare i tre strumenti d'azione cui può ricorrere la Comunità: orientamenti generali, azioni necessarie all'interoperabilità, finanziamento;
- c) l'articolo 129 D, che fissa le procedure applicabili per l'adozione degli strumenti di azione di cui all'articolo 129 C.

Due procedure distinte sono applicabili:

- a) la codecisione (art. 189 B) per l'adozione degli orientamenti e l'individuazione dei progetti di interesse comune;
- b) la cooperazione (art. 189 C) per le altre azioni e, in particolare, le modalità di finanziamento.

La presente decisione fissa gli orientamenti relativi agli obiettivi comunitari, alle priorità nonché alle grandi linee delle azioni previste in vista dello sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

L'azione comunitaria, favorendo lo sviluppo, l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nonché il loro accesso, contribuirà alla realizzazione della rete transeuropea articolandosi sulle sezioni seguenti: strade, ferrovie, vie navigabili, trasporti combinati, aeroporti, porti e sistema europeo di radionavigazione e gestione del traffico.

Nel corso del 1996 vi è stata l'adozione attesa da tempo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio degli orientamenti per le reti transeuropee dei trasporti, il 23 luglio 1996, con la Decisione 1692/96/CE³⁸.

In tale Decisione vengono stabiliti gli obiettivi di una rete integrata transeuropea dei trasporti da attuarsi progressivamente su scala comunitaria da qui al 2010, integrando le reti di infrastruttura del trasporto terrestre, marittimo e aereo, conformemente agli schemi illustrati dalle carte allegate.

Il Consiglio inoltre il 23 luglio 1996 ha adottato la direttiva 96/48/CE concernente l'interoperabilità dei treni ad alta velocità (TAV)³⁹.

Vengono definiti i progetti d'interesse comune, viene stabilito il principio della tutela ambientale nella realizzazione della rete. Le reti definite nella Decisione sono quelle: stradali, ferroviarie, di vie navigabili interne e dei porti di navigazione interna, dei porti marittimi, degli aeroporti, della rete di trasporto combinato, della rete di gestione e d'informazione concernente il traffico marittimo, della rete di posizionamento e di navigazione.

Nell'Allegato III vengono quindi fissati i 14 progetti di Essen:

1. Treno ad alta velocità/trasporto combinato Nord-Sud
Norimberga - Erfurt - Halle/Lipsia - Berlino
Asse Brennero Verona - Monaco

³⁸ GU L 228 del 9.9.96.

³⁹ GU L 235 del 17.9.97.

2. Treno ad alta velocità (Parigi) - Bruxelles - Colonia - Amsterdam - Londra
Belgio: frontiera F/B -Bruxelles - Liegi - frontiera B/D
Bruxelles - frontiera B/NL
Regno Unito: Londra - accesso al tunnel della Manica
Paesi Bassi: frontiera B/NL - Rotterdam -Amsterdam
Germania: (Acquisgrana) G 27 Colonia - Reno/Meno
3. Treno ad alta velocità Sud
Madrid - Barcellona - Perpignan - Montpellier
Madrid - Vitoria - Dax
4. Treno ad alta velocità Est
Parigi - Metz - Strasburgo - Appenweier - (Karlsruhe) con
raccordi con Metz - Saarbrücken - Mannheim e Metz - Lussemburgo
5. Ferrovia convenzionale/trasporto combinato: Linea Betuwe
Rotterdam - frontiera NL/D - Reno/Ruhr)
6. Treno ad alta velocità/trasporto combinato Francia-Italia
Lione - Torino
Torino - Milano - Venezia - Trieste
7. Autostrade greche: Rio - Antirio, Patrasso - Atene - Tessalonica - Promahon: (frontiera Grecia/Bulgaria) e Via Egnatia: Igoumenitsa - Salonicco - Alexandropoulis - Ormenio (frontiera Grecia/Bulgaria) - Kipi (frontiere Grecia/Turchia)
8. Autostrada Lisbona - Valladolid
9. Collegamento ferroviario convenzionale Cork - Dublino - Belfast - Larne - Stranraer
10. Aeroporto della Malpensa (Milano)

11. Collegamento fisso ferrovia/strada tra Danimarca e Svezia (collegamento fisso Oresund) comprese le strade di accesso stradali, ferroviarie, aeree
12. Triangolo nordico (ferrovia/strada)
13. Collegamento stradale Irlanda/Regno Unito/Benelux
14. Linea principale costa occidentale (ferrovia)

7. Navigazione interna.

La politica dell'Unione europea in materia di navigazione interna è iniziata nel 1976 con la Direttiva sul reciproco riconoscimento degli attestati di navigabilità (76/1358/CEE), seguita nel 1982 dalla Direttiva sui requisiti tecnici per le navi (82/714/CEE).

La politica comunitaria in tale settore ha preso nuovo slancio con la Direttiva relativa all'accesso alla professione di trasportatore di merci (87/540/CEE), che detta disposizioni relative ai requisiti di ammissibilità (idoneità professionale, affidabilità e capacità finanziaria) e norme sul reciproco riconoscimento di diplomi, certificati ed altri titoli professionali. Questa direttiva si è concretizzata con la Direttiva 91/672/CEE del 16 dicembre 1991 sul riconoscimento reciproco dei certificati nazionali di conduzione di navi. Poiché i requisiti per l'ottenimento delle patenti nautiche variano ancora da uno Stato membro all'altro, occorre spingere ulteriormente il processo di armonizzazione. La Commissione ha così presentato una proposta di armonizzazione dei requisiti per il conseguimento dei certificati nazionali di conduzione di navi, su cui il Parlamento europeo ha emesso parere in prima lettura il 2 marzo 1995 (Doc. A4-0023/95; relatore: on. van der Waal). Il Consiglio, nella sessione del 7 e 8 dicembre 1995 ha adottato al riguardo una posizione comune.

Un ulteriore passo verso la realizzazione del mercato interno è costituito dal Regolamento 921/91/CEE sui requisiti per l'ammissione dei trasportati fluviali di merci e persone, che ha libe-

realizzato il cabotaggio in tutti gli Stati membri a partire dal 1° gennaio 1995.

Entro l'anno 2000 la Commissione CE intende realizzare la completa liberalizzazione della navigazione interna in Europa. Per il conseguimento di tale obiettivo e in esecuzione della Decisione del Consiglio del 24 ottobre 1994, la Commissione europea ha elaborato per il periodo transitorio un pacchetto di normative (COM(95)199; relatore: on. van der Waal), consistente di tre proposte:

- a) *Direttiva del Consiglio* relativa alle modalità di noleggio e di formazione dei prezzi nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali di merci per via navigabile nella Comunità;
- b) *Regolamento (CE) del Consiglio* che modifica il regolamento (CEE) n. 1101/89 relativo al risanamento strutturale del settore della navigazione interna;
- c) *Regolamento (CE) del Consiglio* che modifica il regolamento (CEE) n. 1107/70 relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile;

La Commissione considera tali proposte come un pacchetto organico di misure da trattare unitariamente. Il Parlamento europeo darà il suo parere in prima lettura probabilmente nel febbraio 1996.

Complementare a quelle sopra indicate è la proposta di Regolamento (CEE) n. 1101/89 del Consiglio sul risanamento strutturale del settore della navigazione interna (COM(95)200; relatore: on. van der Waal). Quest'ultima proposta è destinata a fare da base giuridica per la partecipazione finanziaria della Comunità ai premi di demolizione per il periodo 1995-1998. Nella sua posizione comune emessa il 17 novembre 1995. Il Consiglio ha tuttavia limitato la concessione del premio all'esercizio 1995. Il Parlamento europeo ha approvato la posizione comune per consentire l'erogazione delle risorse previste in bilancio per l'esercizio indicato, ma ritiene che si debba intervenire per assicurare la concessione di premi di demolizione anche per gli anni successivi al 1995, soprattutto in considerazione delle persistenti sovracapacità della flotta idroviaria. Si tornerà a discutere della concessione di ulteriori premi di demolizione nel quadro del summenzionato pacchetto della Commissione.

8. Ferrovia.

La più importante base giuridica per la politica comunitaria del trasporto ferroviario è rappresentata dalla Direttiva concernente lo sviluppo delle ferrovie comunitarie (91/440/CEE). La normativa disciplina tra l'altro i seguenti punti:

- a) Autonomia gestionale
- b) Separazione fra la gestione dell'infrastruttura e l'attività di trasporto (separazione organizzativa: facoltativa; separazione contabile: obbligatoria)
- c) Risanamento finanziario (relativamente poco vincolante quanto a tempi e scelta degli strumenti)
- d) Accesso alla rete per le associazioni ferroviarie internazionali e ai fini del trasporto combinato.

Nel 1995 la Direttiva si è concretizzata nei seguenti atti giuridici:

- a) Direttiva 95/18/CE relativa al rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie (accesso alla professione, determinazione dei requisiti di ammissione).
- b) Direttiva 95/19/CE relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzazione dell'infrastruttura.

Per portare avanti la liberalizzazione nel settore ferroviario la Commissione ha presentato in data 19 luglio 1995 un programma relativo alle future misure per lo sviluppo delle ferrovie contenente una proposta di direttiva che modifica la Direttiva 91/440/CEE (COM(95)337 def.; relatore: on. Farthofer).

Con questa direttiva la Commissione intende liberalizzare l'accesso al mercato per tutti i servizi di trasporto merci, sia nazionali che transfrontalieri. Tale liberalizzazione creerà una maggiore concorrenza e consentirà alle imprese ferroviarie di offrire un'intera gamma di servizi con pacchetti logistici completi, la proposta di di-

rettiva tratta anche della liberalizzazione del trasporto transfrontaliero di persone.

9. Trasporto aereo.

In pochi anni (dal 1987 al 1992) il settore dell'aviazione civile è passato da una situazione caratterizzata da una forte componente di intervento e protezionismo degli Stati nei confronti delle compagnie di bandiera con una pressoché totale mancanza della libera prestazione di servizi, all'istituzione di norme tipiche di un'economia di mercato, attraverso l'attuazione del terzo pacchetto di misure di liberalizzazione del settore.

L'adeguamento del settore a questa autentica rivoluzione è stato inoltre ostacolato dalla forte recessione provocata dalla crisi del Golfo e solo negli ultimi anni questo modo di trasporto è tornato ai precedenti livelli di sviluppo che, fra tutti i modi di trasporto, lo caratterizzano come quello avente il maggior tasso di incremento annuale.

Come è noto, varie compagnie aeree versano in gravi difficoltà finanziarie e stanno attuando processi di ristrutturazione più o meno complessi e più o meno pacifici in termini sociali, dato che questa profonda modifica del contesto del trasporto aereo, motivata soprattutto dalla liberalizzazione dell'accesso al mercato e delle tariffe, ha intensificato la concorrenza tra le varie compagnie aeree. Si può presupporre che tali processi di ristrutturazione comporteranno notevoli modifiche del settore, soprattutto la privatizzazione e la fusione o alleanza tra varie compagnie. Il mercato unico consente alle compagnie aeree di staccarsi dal loro tradizionale mercato nazionale, troppo ristretto, e di costruire reti razionali di collegamento, tendendo ad economie di scala e ad un miglioramento della loro base finanziaria. La tendenza provocherà sicuramente a breve/medio termine una riduzione del numero di prestatori di servizi, alla ricerca di un aumento di efficienza del trasporto aereo europeo, per migliorare la competitività delle compagnie aeree europee a li-

vello mondiale e fornire ai passeggeri europei una migliore, più vasta e più economica gamma di opzioni per gli spostamenti aerei.

Tuttavia, occorre tener conto dei rischi che l'aumento della concorrenza può comportare e che l'esperienza americana ha dimostrato: la creazione di situazioni di monopolio o di posizioni dominanti in relazione a segmenti significativi del mercato. I prossimi anni richiederanno in tal senso una notevole vigilanza, al fine di mantenere nei cieli europei un livello adeguato di concorrenza, senza il quale il processo di liberalizzazione rimarrebbe lettera morta.

Si aggiunga inoltre che, a livello esterno, il settore è afflitto dall'enorme problema del congestionamento degli aeroporti e dello spazio aereo, risultante dall'anacronistico e frammentato sistema esistente per quanto riguarda il controllo del traffico aereo. Nel settembre di quest'anno, il 25% delle partenze delle compagnie aeree europee dell'AEA ha subito ritardi superiori a 15 minuti e tale situazione è destinata a peggiorare, se non si adottano le misure necessarie a livello di Unione Europea.

Nella risoluzione del 14 febbraio 1995⁴⁰ sulla comunicazione della Commissione sull'evoluzione dell'aviazione civile in Europa, il Parlamento europeo ha indicato le misure indispensabili in tale settore, in particolare l'istituzione di un sistema unificato di controllo e di gestione del traffico aereo, facente capo ad una autorità comunitaria dell'aviazione civile, unico mezzo per imporre una gestione razionale dello spazio aereo comunitario, adeguato alle esigenze di sicurezza, efficacia, economia e fluidità del traffico aereo.

L'attuale programma della Commissione che prevede un Libro bianco in materia per il 1995 e azioni di "follow-up" per il 1996, risulta troppo modesto per far fronte al problema esistente.

Quanto agli altri punti fondamentali per perseguire una politica comune nel settore e garantire uno sviluppo equilibrato ed armonioso del trasporto aereo, il relatore rinvia a detta risoluzione del 14 febbraio 1995, sottolineando in particolare le seguenti priorità:

⁴⁰GU C 56 del .6.3.95, pag. 28.

- a) rafforzamento a breve termine delle norme di armonizzazione, in particolare dei certificati di navigabilità e delle norme di manutenzione e sicurezza delle cabine degli aeromobili;
- b) rafforzamento delle norme esistenti in merito agli incidenti e ai sinistri nell'aviazione civile, attraverso la creazione di sistemi di denuncia in caso di sinistri e il coordinamento a livello comunitario dei dati nazionali in materia;
- c) adozione, in base all'articolo 94 del Trattato, di un regolamento che definisca chiaramente i criteri di compatibilità tra gli aiuti concessi dagli Stati e i principi cui si informa il mercato comune;
- d) norme in materia di protezione della salute del personale di bordo;
- e) norme relative ai requisiti comuni in materia di formazione e qualificazione professionale per l'esercizio di tutte le mansioni del settore;
- f) creazione di un registro comunitario delle compagnie di trasporto aereo;
- g) armonizzazione e rafforzamento delle norme sull'inquinamento acustico e le emissioni degli aeromobili;
- h) norme in materia di protezione dei passeggeri (ossia, indennizzi in caso di incidente e codici di condotta per le agenzie di viaggio onde migliorare l'informazione dei passeggeri).

10. Sicurezza.

Nel presente programma di azione la Commissione ribadisce il ruolo prioritario delle azioni comuni nel settore, ai fini di protezione degli utenti e dei non utenti. Si tratta, soprattutto, di uno degli obiettivi della PCT sancito all'articolo 75, paragrafo 1, lettera c) del trattato CEE, nonché di un settore fondamentale per l'esistenza di un'Europa dei cittadini e, inoltre, di uno spazio di libera circolazione delle persone e delle merci, nell'ambito del quale siano armonizzate anche a tale livello le condizioni di concorrenza.

Il relatore deplora sin d'ora il fatto che l'importanza di tale materia non sia stata rispecchiata dal documento della Commissione con misure concrete.

Limitandoci in questa parte alla problematica connessa alla sicurezza stradale⁴¹ che, come è noto, rappresenta il peggior flagello dell'Unione europea e il cui costo in termini di vite umane si attesta a oltre 50000 morti e un milione e mezzo di feriti all'anno, il documento della Commissione fa riferimento per il 1996 solo ad una comunicazione sul "follow-up" legislativo ai lavori del gruppo ad alto livello sulla sicurezza stradale.

Attraverso varie risoluzioni in materia, il Parlamento europeo ha chiesto l'approvazione di misure ed azioni concrete per ridurre questo inaccettabile numero di incidenti e vittime della strada, tenuto conto soprattutto delle previsioni che indicano un considerevole aumento del traffico stradale nei prossimi anni.

È noto che la sicurezza stradale costituisce un settore complesso ed interdisciplinare nell'ambito del quale svolgono un ruolo fondamentale vari fattori, ad esempio il comportamento degli utenti della strada, gli aspetti tecnici relativi alla concezione, alla costruzione, all'equipaggiamento e alla manutenzione dei veicoli nonché questioni relative alle infrastrutture stradali, fra le quali la segnaletica. Questi fattori interagiscono profondamente ed è necessario sottolineare che se, come si dice in generale, il comportamento umano sembra costituire un fattore fondamentale, è altresì vero che tale comportamento è profondamente influenzato dalle caratteristiche tecniche del veicolo e dal tracciato stradale⁴².

È inoltre importante coniugare il ricorso alla legislazione e a misure preventive con campagne di informazione e azioni prioritarie nei settori dell'istruzione e del comportamento dei conducenti. Lo stesso programma d'azione presentato dalla Commissione in

⁴¹ Con riguardo agli altri tipi di trasporto la problematica della sicurezza è trattata per ciascun modo *infra* nel paragrafo ad esso relativo.

⁴² Cfr. risoluzioni del 13 marzo 1984 (GU C 104 del 16.4.84, pag. 38), del 15 giugno 1987 (GU C 190 del 20.7.87, pag. 18), del 12 marzo 1993 (GU C 115 del 26.4.93, pag. 260) e dell'11 marzo 1994 (GU C 91 del 28.3.94, pag. 304).

tale settore nel 1993 (COM(93)246 def.) rimane chiaramente da attuare e tutta una serie di misure proposte dal Parlamento europeo non è ancora stata ripresa dalla Commissione. Ci si riferisce, ad esempio, alla necessità che le reti transeuropee siano oggetto di una valutazione preventiva in merito al loro impatto dal punto di vista della sicurezza (attraverso l'adozione di una direttiva quadro nella quale si inserirebbero i principi generali in materia di sicurezza da rispettare categoricamente), nonché ad altre questioni relative alla tutela delle categorie di utenti più vulnerabili, alle scuole guida, alla pubblicità e sicurezza stradale nonché all'armonizzazione della segnaletica stradale e dell'equipaggiamento di sicurezza in tutta l'Unione europea, che sono ancora assenti e costituirebbero importanti misure per incrementare la sicurezza stradale.

Il relatore propone che sia fissato, a livello di Unione europea, un determinato obiettivo quantificato in termini di riduzione del numero di incidenti e vittime della strada che si intende raggiungere. Tale cifra potrebbe, ad esempio, comportare una riduzione del numero di morti del 20% entro il 2000 e l'istituzione di un osservatorio permanente in materia di sicurezza per definire la strategia che consenta di raggiungere tale obiettivo e di elaborare una relazione annuale in materia.

11. Trasporto intermodale.

È noto che la promozione di un'evoluzione razionale della PCT che consenta una mobilità e uno sviluppo sostenibile dovrà iscriversi nella necessità che sia il trasporto di merci che quello di passeggeri dovranno costituire per quanto possibile una combinazione ottimale dei modi di trasporto più adeguati per ognuna delle tappe del percorso da effettuare. La promozione del trasporto combinato si rivela quindi un obiettivo centrale della PCT e, in tale contesto, occorrerà riservare particolare attenzione ai terminali di trasbordo che costituiscono le interfacce dei vari modi di trasporto e la cui organizzazione ed efficienza in termini economici e di affi-

dabilità costituisce la condizione preliminare indispensabile per lo sviluppo di un sistema efficiente di trasporto.

Non si intende mettere in questione il principio fondamentale della libera scelta dei modi di trasporto da parte degli utenti, ma sottolineare che tale principio presuppone un'effettiva presa in considerazione dei costi reali di ciascun modo di trasporto, affinché tra di essi non si crei una concorrenza falsata.

Sulla scia del Libro bianco sulla futura evoluzione della politica comune dei trasporti, il presente programma d'azione della Commissione presenta sufficienti iniziative in tale settore.

A livello di legislazione concreta, occorre tuttavia proseguire nell'adozione di norme comuni per il trasporto intermodale, prevedendo la possibilità di concedere sovvenzioni per questo tipo di trasporto. Occorre accelerare l'armonizzazione dei regolamenti attraverso l'introduzione di specificazioni tecniche comuni, la compatibilità e la normalizzazione delle unità di carico e dei veicoli utilizzati in questo tipo di trasporto, oltre agli incentivi fiscali che consentano lo sviluppo del trasporto intermodale.

12. Trasporto marittimo.

L'obiettivo che il Libro bianco della Commissione aveva stabilito per tale settore consisteva nella completa liberalizzazione dei servizi di trasporto marittimo sia all'interno che all'esterno della Comunità, la cui realizzazione era prevista entro il 1986. L'obiettivo non è stato raggiunto, in quanto uno dei più importanti elementi di un mercato liberalizzato in tale settore è costituito dall'istituzione di un unico registro navale (Euros) per il quale manca ancora una proposta della commissione.

In analoga posizione di ritardo si trovano gli aspetti sociali connessi a questa modalità di trasporto. Il fatto che il programma d'azione preveda un'iniziativa legislativa già nel 1996 per quanto riguarda le qualifiche e le licenze della gente di mare costituisce un indubbio progresso. Tuttavia, il programma d'Azione non tiene

conto della richiesta avanzata dal Parlamento⁴³ e alla quale la commissione per i trasporti e il turismo ha sempre annesso una grande importanza, vale a dire il varo di misure destinate a rendere tale professione più attraente per i giovani e a promuovere le opportunità di formazione destinate ai giovani nella Comunità europea. Ugualmente trascurata è la questione dello sviluppo qualitativo delle condizioni di lavoro del settore.

Va riconosciuto che la Commissione si è sforzata di proporre gli atti necessari a completare il mercato interno del trasporto marittimo. Il fatto che questi sforzi non siano sempre stati coronati da successo è dovuto non solo ad una certa inazione da parte del Consiglio, ma anche all'approccio esitante della Commissione in tale settore, nell'ambito del quale è in gioco una serie di caratteristiche e problemi specifici.

Il problema dello sviluppo e del miglioramento delle infrastrutture di trasporto marittimo, ad esempio, si è fatto urgente soprattutto con l'ampliamento della flotta comunitaria in seguito all'adesione della Svezia e della Finlandia.

Una migliore organizzazione ed un idoneo finanziamento delle infrastrutture contribuirà sostanzialmente allo sviluppo dei trasporti marittimi a corto raggio, per il quale il programma di azione prevede in futuro un ulteriore sviluppo.

Ciò potrà soprattutto contribuire a rilanciare la flotta comunitaria e a fornire maggiori garanzie in ordine alla sicurezza di questa modalità di trasporto nonché a scoraggiare l'uso di navi battenti bandiere di comodo che si sottraggono a qualsiasi controllo.

Per quanto riguarda la sicurezza del trasporto marittimo, sono già state proposte quest'anno due iniziative legislative, l'applicazione del codice ISM ai traghetti roll-on/roll-off e la direttiva concernente le prescrizioni applicabili all'equipaggiamento marittimo. La prima direttiva entrerà in vigore già nel corso del primo semestre 1996. Il Parlamento ha fatto quanto in suo potere per una rapida attuazione di questi atti legislativi.

⁴³ GU C 144 del 27.5.94, pag. 3.

Inoltre, il programma d'azione prevede un'iniziativa legislativa concernente la ratifica di protocolli a convenzioni internazionali sulla sicurezza marittima (SOLAS, MARPOL), un regime di autorizzazione per la gestione dei traghetti roll-on/roll-off e l'obbligo di custodire l'elenco dei passeggeri sui tali traghetti.

Tutte queste misure, pur costituendo un importante progresso in ordine alla sicurezza della navigazione, sono gravemente insufficienti rispetto al numero di incidenti e di vittime del mare nonché ai requisiti espressi dal Parlamento europeo nella risoluzione del 28 ottobre 1994. Non sono predisposte in particolare una legislazione o un'azione dell'UE nei seguenti settori:

- a) uno studio approfondito in merito alla sicurezza dei traghetti roll-on/roll-off;
- b) norme vincolanti per quanto riguarda il controllo dell'integrità strutturale degli scafi;
- c) misure destinate a promuovere la flotta europea eliminando nel contempo le navi non rispondenti alle norme;
- d) obbligo di ponti separati per il trasporto di vetture per tutte le navi che utilizzano i porti degli Stati membri.

Questi aspetti in materia di sicurezza non sono contemplati neanche nel futuro programma di azione per il periodo 1997-2000 (e oltre), fatta salva la disposizione che prevede sanzioni per gli armatori che utilizzano navi inadatte alla navigazione, ma solo per quanto riguarda le navi da trasporto.

Infine, nel settore della protezione ambientale, il programma d'azione propone un'unica misura, per il periodo 1997-2000 (e oltre), riguardante la disponibilità e l'uso dei centri di raccolta dei rifiuti e dei combustibili.

Il Parlamento, nelle sue risoluzioni del 20 settembre 1993 e 7 giugno 1994⁴⁴ aveva chiesto l'introduzione di un'ampia serie di misure tecniche supplementari fra cui l'armonizzazione di tutti i si-

⁴⁴ GU C 255 del 20.9.93 e C 193 del 16.7. 94.

stemi VTS (Vessel Traffic Service) nell'ambito di Eurorep nonché la standardizzazione delle procedure di comunicazione e delle norme di notifica delle navi. Sono state inoltre ripetutamente richieste dal Parlamento europeo, e parimenti ripetutamente omesse da tutti i programmi legislativi o di azione della Commissione, disposizioni riguardanti lo stato di manutenzione delle navi e le esigenze in materia di costruzione nonché i requisiti per l'imballaggio di merci pericolose o inquinanti e quelli in materia di formazione degli equipaggi.

Per quanto riguarda il trasporto marittimo in maniera specifica, sembra opportuno fare le seguenti considerazioni:

- il trasporto marittimo si articolerà in tre settori principali: il trasporto di merci alla rinfusa liquide e solide (bulk trade); trasporti di prodotti finiti principalmente in contenitori (liner trade) e trasporti di cabotaggio nazionali o intracomunitari (short sea trade o domestic trade).

Tutti e tre i settori sono essenziali per l'Unione Europea: il primo garantisce i rifornimenti di materie prime energetiche (petrolio, carbone, gas ecc.) e delle grandi rinfuse minerali e alimentari (grano).

Il secondo settore è essenziale perché garantisce le esportazioni e le importazioni di prodotti finiti dell'industria manifatturiera ad alto valore aggiunto.

Il terzo settore, come già illustrato sopra, è importante per dare risposta alle complesse tematiche dei trasporti all'interno della Comunità.

Fermo restando il principio, pienamente condivisibile, della completa liberalizzazione del settore, fatti salvi alcuni aspetti di particolare rilevanza sociale quali i collegamenti fra continente e isole, occorre mettere in rilievo che i settori bulk e liner operano in un mercato globale e devono essere quindi messi in condizione di competere a livello globale.

Il declino di questi suoi settori a livello comunitario è un dato ormai acquisito da una quantità di studi.

La situazione appare particolarmente critica per il settore liner (trasporti internazionali di merci in contenitori) caratterizzato da elevatissimi costi di investimento e bassa redditività. L'allarme lanciato dal chairman della P&O, Lord Sterling, appare particolarmente significativo. L'industria manifatturiera europea, in altre parole, rischia di rimanere priva di uno strumento di valore strategico essenziale per le proprie importazioni ed esportazioni e di dover essere tributaria degli armamenti asiatici.

Per poter mantenere competitivo il settore, occorre tener conto delle sue particolarità, evitando di soffocarlo con un regime di norme eccessivamente vincolistiche. Occorre, in particolare prendere atto di due fatti:

- a) che la sofisticazione del mercato e il livello degli investimenti necessari non consente più agli operatori di continuare la politica dello "stand alone". I consorzi, le joint ventures, ecc. sono essenziali per restare nella competizione;
- b) che l'intermodalismo, in questo campo (benché ostacolato dalla già citata inadeguatezza del sistema dei trasporti), è ormai una realtà poiché il cliente chiede il servizio "door to door" (porta a porta). L'impresa di trasporto marittimo che è obbligata a compiere i maggiori investimenti e a sostenere i maggiori rischi rispetto agli altri soggetti coinvolti (spedizionieri, autotrasporti, ecc...) deve quindi essere in grado di quotare tariffe intermodali per la propria sopravvivenza e nell'interesse del consumatore finale.

Per quanto riguarda il cabotaggio, deve essere innanzitutto rilevato che la tecnologia della nave traghetto, nelle sue diverse configurazioni (passenger ferry, pure freight ro-ro, ecc...) è oggi l'unica disponibile per poter attuare la politica di trasferimento di traffico dalla strada al mare.

In secondo luogo, occorre realisticamente considerare che, malgrado alcuni gravi incidenti verificatisi negli ultimi anni

(“Herald of Free Enterprise” ed “Estonia”), il trasporto via mare continua ad essere il più sicuro per unità trasportate.

Se si prende in considerazione ai fini della comparazione il 1992, si possono rilevare i seguenti dati:

incidenti stradali in Europa	1.200.000
morti	45.000
feriti	1.500.000

(fonte: *European Newsletters on Road Safety* e *ONU Economic Commission for Europe*)

incidenti in mare	213
morti	246

Va aggiunto infine che la Solas Conference del novembre 1995 ha posto le basi per giungere, entro il 2000, a condizioni ottimali per la sicurezza delle navi traghetto attraverso una accelerazione dell’adeguamento delle navi alle norme “Solas 90”.

ELIO FANARA

(c.s.)

Ringrazio il dott. Meucci, che ci ha introdotto con la sua relazione nella “politica europea del 2000”, veramente innovativa per molti aspetti, e ancor di più se vista nell’ottica italiana.

Il dott. Meucci ha delineato il quadro della situazione, fornendoci, tra l’altro, informazioni che spesso sfuggono anche agli addetti ai lavori. Il nostro grazie va anche al Parlamento Europeo, che ci ha dato la possibilità di avere tra noi il dott. Meucci, la cui relazione, peraltro, si coniuga perfettamente con il quadro introduttivo generale, ma analitico, che ha tracciato il prof. Bianco.

Passiamo, quindi, alle domande.

SILVIO BUSTI

(Associato di Diritto dei Trasporti nell’Università di Trento)

Il prof. Bianco ha dato una definizione affascinante di telematica, intesa come “la razionalizzazione dell’offerta e della domanda”; a questo punto, però, si porrà il problema della validità del documento elettronico, quando le domande e offerte trasmesse nel quadro della logistica si concretizzeranno. Non mi risulta che questo aspetto abbia avuto sinora un riscontro nella normativa e nella prassi.

La domanda che desidero porre al prof. Bianco è appunto se, nel quadro della logistica che ha indicato in una molteplicità di soggetti (dai produttori ai consumatori, dalle banche alle assicurazioni), si stia determinando un processo che possa dar luogo ad un uso che riconosca un’esplicita efficacia di scrittura privata al documento elettronico.

LUCIO BIANCO

(c.s.)

Francamente non ho competenze specifiche per rispondere a questo che è un quesito di natura giuridica. Riguarda un problema, comunque, che è anche della pubblica amministrazione, per la quale dovrebbe realizzarsi un progetto di rete telematica unica, una infrastruttura fondamentale per la sua razionalizzazione.

In questo caso una delle difficoltà che si incontrano riguarda l'ufficialità degli atti che vengono trasmessi elettronicamente, problema che va risolto, perché non c'è dubbio che, nel momento in cui andiamo ad automatizzare alcune funzioni, non è pensabile che non ci sia un adeguamento anche di tipo giuridico-normativo, per non annullare il vantaggio dell'automazione.

ELIO FANARA

(c.s.)

Ringrazio il prof. Bianco per la sua risposta, peraltro molto precisa, ma mi permetto di girare il quesito al dott. Meucci, per sapere se, anche a livello europeo, ci si è posti il problema.

PAOLO MEUCCI

(c.s.)

A livello europeo, il problema esiste. Per esempio, è il caso della patente "tipo carta di credito": la Commissione ha presentato una proposta in merito adottata definitivamente dal luglio scorso, costretta dal fatto che alcuni Paesi nordici, in particolare la Norvegia, che è entrata da poco nell'Unione Europea, adottano già il formato di questo documento; al contrario la Direttiva 91/439 sulla patente di guida, che stabilisce, tra l'altro, l'armonizzazione dei sistemi di concessione delle patenti di guida, prevedeva solo il modello cartaceo.

La Commissione ha elaborato una proposta, ma non è riuscita a risolvere il problema legato alla protezione dei dati personali, oltre a quello, tutto italiano, di dove applicare la marca “concessioni governative”. Per cui il modello sarà facoltativamente adottato, senza però l'applicazione di un microprocessore sulla Carta stessa.

Analogamente, non è ancora entrata in vigore la “carta del conducente” prevista dalla riforma del Regolamento 3821/85, che controlla i tempi di guida e di riposo, perché c'è anche qui il problema della protezione dei dati personali.

Allora, per rispondere al quesito posto dal prof. Fanara, possiamo dire che esiste il “modello” da adottare, ma che vanno risolti ancora i problemi di protezione dei dati personali perché non si sono attuate nel diritto interno italiano le relative normative comunitarie.

ELIO FANARA

(c.s.)

Credo di esprimere il pensiero di tutti i partecipanti, ringraziando il dott. Meucci e il prof. Bianco, per la puntualità delle loro risposte: questa prima giornata di lavoro ci ha realmente arricchito culturalmente e scientificamente.

